

Teškoće socijalnog partnerstva: europska i hrvatska iskustva

SINIŠA ZRINŠČAK*

Studijski centar socijalnog rada
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Pregledni znanstveni članak

UDK: 316.42(497.5)

Primljeno: ožujak 2005.

U ovom se radu propituje značenje i društvena uloga socijalnog partnerstva, ponajprije iz perspektive europskih iskustava. Partnerstvo je povijesno najjasnije vezano uz razvoj socijalno-tržišnog gospodarstva i načela supsidijarnosti, kako je primijenjeno u Njemačkoj te drugim europskim kontinentalnim zemljama nakon Drugoga svjetskog rata. Isto je razumijevanje socijalnog partnerstva ugrađeno i u temelje Europske unije. Međutim, kasniji je razvoj doveo do toga da se društvena uloga socijalnih partnera širi te oni više nisu samo konzultativni partneri, već ravnopravni akteri u procesu vladanja Unijom. Ipak, taj proces nije lišen mnogobrojnih teškoća. Socijalno je partnerstvo suočeno s neprestanim propitivanjima, jer je stari model socijalnog dijaloga bio sukladan nacionalnim socijalnim modelima, koji danas slabe zbog globalizacijskih i privatizacijskih procesa. Usprkos problemima i nedorečenostima, europsko je iskustvo vrlo važno postkomunističkim zemljama, pa tako i Hrvatskoj. Postkomunistički je razvoj delegitimirao mnogobrojne socijalne vrijednosti, a što je dovelo do posvemašnje društvene marginalizacije svih ne-državnih aktera, osobito sindikata te organizacija civilnog društva. Socijalni se dijalog njeguje tek manifestno i to gotovo isključivo na nacionalnoj razini, a ne i na razini poduzeća, industrijskih grana te nižih razina vlasti. Nasuprot tome, ovaj rad upozorava da je bez daleko veće uloge socijalnih i civilnih partnera društveni razvoj postkomunističke Hrvatske bitno ograničen, te da postojeći političko-institucionalni okvir socijalnog dijaloga treba popuniti primjerenim sadržajem.

Ključne riječi: socijalni partneri, socijalni dijalog, civilni dijalog, EU, postkomunizam, Hrvatska.

UVOD

Uobičajeno je da se o partnerstvu govori u dva osnovna značenja – bračnom i poslovnom.¹ Premda je (ili barem mislimo da bi trebala biti) motivacija vrlo različita (za brak ljubav, a za posao interes), izrazom

partnerstvo naglašava se jedna važna komponenta odnosa: sporazumijevanje i uvažavanje. Partneri su jednaki i ravnopravni i takav odnos među njima opstoji sve do trenutka dok partnerstvo nije, dijelom ili u potpunosti, narušeno. Može li se istom

* Siniša Zrinščak, Pravni fakultet, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska, sinisa.zrinscak@zg.htnet.hr
Siniša Zrinščak, Faculty of Law, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Croatia, sinisa.zrinscak@zg.htnet.hr

¹ Ovaj je rad napisan na temelju izlaganja o teškoćama socijalnog partnerstva koje je autor održao 23.3.2004. godine na tribini Centra za promicanje socijalnog nauka Crkve, te će on naknadno biti objavljen u knjizi: Balaban, S., Črpić, G. (ur.) *Društveni konsenzus u Hrvatskoj*, u izdanju Centra.

analogijom (i zašto?) govoriti o socijalnom partnerstvu? Prije svega, premda nema precizne definicije socijalnih partnera, oni se najčešće definiraju kao udruge poslodavaca i sindikata, uz vladu kao trećeg partnera. Već identifikacija socijalnih partnera dovodi do prve poteškoće, jer je očito da njih ne veže ljubav, a nije lako ni prepoznati oko kojih bi se to oni zajedničkih interesa trebali sporazumijevati, jer sam poslovni odnos radnike i poslodavce postavlja u vrlo neravnotežan početni položaj. No, da bi neki odnos uopće funkcionirao, on mora, barem u suvremenom društvu, počivati na nekim pravilima, odnosu koji (u potpunosti ili djelomično) zadovoljava obje strane, neovisno o njihovoj objektivno različitoj poziciji. Ovdje je, zapravo, riječ o klasičnoj sociologijskoj dvojbi funkcioniranja suvremenoga - funkcijama, interesima i vrijednostima - izrazito razmrvljenog društva. Ova dvojba čini okosnicu rada Emila Durkheima koji je, vrlo pojednostavljeno, smatrao da industrijsko društvo razara predindustrijsku zajednicu u kojoj su članovi bili povezani sličnim vrijednostima i jednakim ulogama različitih članova zajednice. Ideja o zajednici i kolektivitetu u predindustrijskom društvu dominira nad pojedincima i njihovom individualnom svijesću (Durkheim, 1972.). Kako ostvariti funkcioniranje zajednice u industrijskom društvu koje se temelji na različitosti i gdje solidarnost među članovima zajednice nije unaprijed definirana i zadana, pitanje je na koje su u sociologiji zabilježeni različiti odgovori. Socijalno se partnerstvo može shvatiti kao jedan od načina traženja odgovora na to pitanje. Pojam socijalnog partnerstva, dakle, priznaje legitimnost različitih uloga, interesa i vrijednosti, uz istodobno uviđanje nužnosti postizanja dogovora o načinu funkcioniranja društva ili nekih njegovih dijelova. Stoga su postojanje socijalnog partnerstva i poteškoće njegova funkcioniranja čvrsto svezani, jer dogovor počiva na svijesti da početnu poziciju treba redefinirati te da se bez davanja ne može ništa ni dobiti zauzvrat.

U Hrvatskoj je, poput mnogih drugih stvari, pojam socijalnog partnerstva nov pojam. Premda je komunistički sustav u svojoj kasnijoj fazi priznavao različite interese, oni su morali biti definirani kao samoupravni (sintagma Edvarda Kardelja o pluralizmu samoupravnih interesa), a nositelj je definicije bila (komunistička) stranka na vlasti. Tek, dakle, novi pluralistički politički sustav i tržišna ekonomija postavljaju u svojoj punini na dnevni red pitanje socijalnog partnerstva. No, dosadašnji razvoj pokazuje da nisu u pitanju samo dječje bolesti niti uobičajene poteškoće njegova funkcioniranja. Mnoge su studije pokazale da je novi društveni poredak ne samo delegitimirao stari, već i niz njegovih (ideologijski zloupotrebljenih) komponenti koje imaju univerzalnije značenje, kao što su solidarnost, pravda, partnerstvo, radničko suodlučivanje i sl. Ta će činjenica, stoga, uvjetovati strukturu ovog teksta koji će se u velikoj mjeri osloniti na iskustva europskih zemalja i EU, s osnovnom namjerom da pokaže kako je socijalno partnerstvo neraskidivo povezano s bitnim pretpostavkama društvenog razvoja, a kome tako neizmjereno težimo. Nije u pitanju europsko pomodarstvo niti nešto što se može samo djelomično prihvatiti, već je riječ o tome da bez socijalnog partnerstva nema napretka, ako o napretku mislimo, između ostaloga, u kategorijama socijalnih prava i kvalitete života. Na kraju će se rada sažeto reflektirati iskustvo Hrvatske i drugih postkomunističkih zemalja.

SOCIJALNO PARTNERSTVO KAO TEMELJ SOCIJALNO- TRŽIŠNOG GOSPODARSTVA

Sva europska društva tržišne nejednakosti reguliraju državnom intervencijom, ali to čine na različite načine, sukladno svojoj povijesti, kulturi, interesima dominantnih društvenih skupina i sl. Niz kontinentalnih europskih zemalja to čini socijalnom intervencijom u tržište, a početak takve

intervencije nalazi se u reformama njemačkog kancelara Otta von Bismarcka, koji je potkraj 19. stoljeća zakonski definirao osiguranje radnika od pojedinih rizika (starost, bolest, nesreća na radu) (Puljiz i sur., 2005.). Osnovna se ideja sastojala u tome da se radnici i poslodavci obvežu na uplate (doprinos) u fondove kojima upravljaju neovisne institucije (u savjetima fondova sjedili su predstavnici uplatitelja – radnika i poslodavaca, iako pod nadzorom države), a iz kojih se potom vrše isplate radnicima po ostvarenom riziku i prema precizno utvrđenim pravilima. Ideja socijalnih partnera time je dobila svoj jasan, prepoznatljiv, institucionalni profil. Ovdje treba napomenuti da je do ovakve prvotne institucionalizacije socijalnog partnerstva došlo zbog političke nužde: Bismarck je bio suočen s brojnim zahtjevima obespravljenih radnika, odnosno usponom socijaldemokratskoga i komunističkog pokreta. Zakoni o socijalnom osiguranju bili su, uostalom, samo dopuna Zakonu protiv općenito opasnih težnji socijaldemokracije iz 1878. godine.

Ideja socijalnog uređenja tržišnog gospodarstva svoju punu afirmaciju doživljava u Njemačkoj nakon Drugoga svjetskog rata (Poole, 2001.). Nakon propasti države koja je željela počivati na totalitarnoj nacističkoj kontroli, ponovno se stvara društveno uređenje koje priznaje legitimitet i dogovor različitih društvenih subjekata, između ostaloga poslodavaca i sindikata. Otuda povratak bismarckovskom socijalnom osiguranju. No, sada je ideja socijalno uređenog tržišta ojačana idejom supsidijarnosti, a prema definiciji Pija XI. iz encikli-

ke *Quadragesimo anno*.² Primijenjena na cjelokupno društvo, ona znači hijerarhijski poredak odgovornosti za socijalno blagostanje koji ide od (ekskluzivne nadležnosti) pojedinca i obitelji, preko dobrovoljnih organizacija (posebno crkvenih) i fondova socijalnog osiguranja pa sve do saveznih država (*Länder*) te njemačke federativne države koja osigurava pravo na pomoć od države te kreira posljednju zaštitnu mrežu od siromaštva i uopće socijalne patologije. Može se reći da socijalno-tržišno gospodarstvo time počiva na dva bitna stupa. Prvi govori o tome da je tržište ne samo ograničeno socijalnom politikom, već da ono mora zadovoljiti neka bitna društvena načela.³ Drugi stup čine društveni akteri koji se dogovaraju kako na razini poduzeća, industrijskih grana i cijelog gospodarstva (sindikati, poslodavci i vlada) tako i na društvenim razinama koje osiguravaju solidarnost među članovima društva (obitelj, lokalna zajednica, crkve i druge neprofitne ustanove itd.). Bez dogovaranja i aktivnog udjela svih subjekata, nema ni suvremeno uređenog društva, a koje vodi računa o svim svojim članovima.

SOCIJALNO PARTNERSTVO I SOCIJALNI DIJALOG U EU

Korporativistički temelji EU

Izgradnja EU (odnosno na početku Europske ekonomske zajednice i, potom, Europske zajednice) od početka je počivala na korporativističkim temeljima (Falkner, 1998.). To znači da temeljna prava proizlaze iz radnog odnosa, a europska nadnacionalna

² Usp. Valković, 1991. i Balaban, Črpić, 2004.

³ "Socijalno tržišno gospodarstvo mnogo je više od mehanizama tržišta i cijena ograničenog socijalnom politikom. Pridjev socijalno ovdje predstavlja obuhvatni pokušaj da se gospodarstvo, obzirom na ekonomsku učinkovitost, organizira na takav način da je u skladu s ciljevima koje si je postavilo društvo u cjelini. Pri tome je potrebno primijeniti odgovarajuća načela oblikovanja, posebno ona prisutna u organizaciji različitih dijelova tržišno-gospodarskih sustava. Najvažnija društvena načela oblikovanja jesu: materijalna jednakost prilika, socijalna pravednost, supsidijarnost i solidarnost, kooperativni federalizam, demokratizacija gospodarstva i socijalna odgovornost vlasništva" (Radke, 1998.:52). O tome usp. i Milardović, 1998.

razina ih ne jamči ni osigurava (jer je to u nacionalnoj nadležnosti) te da se o sadržaju i opsegu tih prava dogovaraju socijalni partneri. Ovakvi su temelji sukladni ideji europskog povezivanja kao političkom (želja prevladavanja tradicionalnih sukoba koji su doveli do dva svjetska rata) i ekonomskom projektu (stvaranje jedinstvenoga ekonomskog prostora olakšat će kompetitivnost europskih zemalja u globaliziranom svijetu). Na socijalnom planu dugo je dominirala funkcionalistička ideja o tzv. *spill-over*, tj. uvjerenje da će ekonomski razvoj sam po sebi dovesti do sveopćega socijalnog blagostanja. Sukladno tome, Europska unija prvo implicitno, a potom i eksplicitno (od Ugovora iz Maastrichta) funkcionira kao supsidijarna zajednica: europska razina preuzima odgovornost samo za poslove za koje je izričito odlučeno da će prijeći iz nacionalne u nadnacionalnu nadležnost. No, neovisno o polaganom/reduciranom razvoju socijalne Europe, od svojih je početaka Europska ekonomska zajednica bila, sukladno korporativističkim temeljima, obilježena i socijalnim dijalogom socijalnih partnera. S druge strane, čvršće povezivanje europskih zemalja, koje se bilježi od početka 90-ih godina 20. stoljeća, vodi ekstenzivnijoj ulozi socijalnih partnera, a temeljem novih ovlasti europske razine u definiranju i promociji određenih socijalnih prava te u definiranju mnogih aspekata industrijskih i uopće društvenih odnosa. Osim toga, pojam socijalnog dijaloga se širi te sve više označava i civilni dijalog, tj. sudjelovanje svih predstavnika civilnog dijaloga u procesu upravljanja društvenim poslovima. O tome najbolje svjedoči sljedeća kronologija razvoja socijalnog dijaloga u EU.

Od konzultacija do socijalne vladavine

Premda Rimski ugovor iz 1957. godine, kojim je uspostavljena EEZ, gotovo isključivo fokusira ekonomske aspekte zajednice, on uspostavlja i socijalno partnerstvo između Komisije i socijalnih partnerstva.⁴ Socijalno je partnerstvo najprije zamišljeno u savjetodavnom svojstvu, da bi tijekom 70-ih uloga socijalnih partnera nešto ojačala formiranjem Odbora za zaposlenost i organizacijom tripartitnih konferencija.

Novi poticaj razvoju socijalnog partnerstva dolazi sredinom 80-ih i koincidira s dva bitna događaja. Prvi je stvaranje potpuno jedinstvenog tržišta (Jedinstveni europski akt iz 1986. godine), a što je potaklo zanimanje za njegove socijalne posljedice. Drugi je izbor Jacquesa Delorsa za predsjednika Europske komisije (1985.), koji je viziju ujedinjenje Europe upotpunio i njezinom socijalnom dimenzijom. Upravo je J. Delors inicirao 1985. godine sastanak u Val Duchessu gdje je potaknuo bipartitni dijalog socijalnih partnera o nizu ekonomskih i socijalnih pitanja, proces koji je kasnije postao poznat kao "Val Duchesse socijalni dijalog". Unutar tog su se procesa socijalni partneri dogovarali o daljnjoj gospodarskoj integraciji te posebice gospodarskoj i monetarnoj uniji, uspostavljenoj u 90-ima, te Povelji o osnovnim socijalnim pravima radnika, usvojenoj 1989. godine.

Razdoblje 90-ih može se opisati kao potpuno novo razdoblje stvaranja socijalne Europe, a to ujedno znači i kao posve novo razdoblje uloge socijalnih partnera. Naime, premda institucionaliziran (Rimski ugovor), dijalog socijalnih partnera nije bio utkan poput neizbježne niti u legislativni

⁴ Za informacije u ovom dijelu rada usp. Hantrais, 1995., European Communities, 1999., Vaughan-Whitehead, 2003.

proces. To se polako mijenja nastojanjem da se u Ugovor iz Maastrichta (potpisan 1991., stupio na snagu 1993. godine) inkorporira usuglašeni tekst socijalnih partnera o njihovoj naglašenijoj ulozi na europskoj razini.⁵ Zbog otpora Velike Britanije (ponajviše britanske premijerke Margaret Thatcher, koja se protivila svakoj inicijativi za jačim europskim povezivanjem) u Ugovor iz Maastrichta nije ušao taj tekst, već mu je on pridodat u vidu Ugovora o socijalnoj politici (*Agreement on Social Policy*), koji je prihvatilo 11 od tada 12 zemalja članica. Promjenom vlasti u Velikoj Britaniji (1997.) i novom promjenom Ugovora o EU (Ugovor iz Amsterdama, potpisan 1997., stupio na snagu 1999.), Ugovor o socijalnoj politici biva inkorporiran kao novo socijalno poglavlje u Ugovor iz Amsterdama. Ugovor o socijalnoj politici, odnosno nakon Amsterdama novo socijalno poglavlje Ugovora o EU, definira sljedeća prava socijalnih partnera:

- da budu konzultirani o nizu socijalnih i gospodarskih pitanja;
- da sami uređuju odnose i prava, tj. da budu zakonodavci u pojedinim područjima;
- da sami uređuju primjenu direktiva Europske komisije.

Legislativna, ali i povećana politička moć socijalnih partnera, najviše je demonstrirana u području zapošljavanja, koje od 1997. godine postaje najvažnijim dijelom zajedničke europske socijalne politike, poznate još kao luksemburški proces ili europska strategija zapošljavanja. Važna društvena uloga socijalnih partnera potvrđena je i na samitu Europskog vijeća u Lisabonu (ožujak 2000.) gdje je odlučeno da EU više pozornosti posveti koordinaciji gospodarske i socijalne politike, a kako bi postigla ambiciozno postavljene cilj da Europa po-

stane najkompetitivnijom i dinamičnom, na znanju zasnovanom gospodarstvu, sposobnom da osigura održiv gospodarski rast s više i boljim poslovima te većom socijalnom kohezijom (European Communities, 2000.). EU se nada da će ostvarenje tog cilja potaknuti i osnivanjem novog tijela (2003. godine) pod nazivom "Tripartitni socijalni samit za rast i zapošljavanje". U dokumentu Europske komisije, kojim se predlaže osnivanje tog tijela, jasno se ističe da je socijalni dijalog bitna pretpostavka gospodarskih i socijalnih reformi (Commission, 2002.a). Ciljevi poput jačanja vještina i kvalifikacija radnika, modernizacije organizacije rada, promocije jednakih mogućnosti i različitosti te razvoja aktivne politike starenja ne može se postići bez socijalnih partnera, što znači da su oni subjekti modernizacije i procesa upravljanja promjenama.

To novo razdoblje, u kojem se aktivnost socijalnih partnera vidi kao ključni promotor reformi koje ciljaju boljoj gospodarskoj, ali i boljoj socijalnoj politici, okrunjen je dokumentom Europske komisije o ojačanoj kulturi konzultacija i dijaloga (*Towards a reinforced culture of consultation and dialogue*), a na što je sebe već obvezala u dokumentu o vladavini (*White Paper on European Governance*) (Commission, 2002.b). EU, barem na deklarativnoj razini, ne želi biti izdvojeno, birokratizirano, autokratsko tijelo, koje donosi odluke izolirano od svih drugih subjekata. Dobro osmišljeni konzultacijski proces jest pobjednička strategija za svakoga. A to znači da na socijalni dijalog i konzultacije nisu pozvani samo socijalni partneri, već i svi drugi društveni subjekti. U tom kontekstu osobito su važne organizacije civilnog društva, kao one koje omogućuju i olakšavaju široki politički dijalog. Da bi ta njihova uloga mogla učinkovito utjecati na tijela EU (što znači da oni nisu samo demokratski ukras, već ravnopravan

⁵ O Ugovorima EU usp. Wyatt, 2002.

sudionik političkog procesa), potrebno je dobro osmisliti mehanizme njihova utjecaja na europska tijela. U tom smislu Europska komisija objašnjava osnovna načela toga političkog procesa (participacija, otvorenost i odgovornost, učinkovitost, koherentnost) te uspostavlja minimalne standarde konzultacijskog procesa: jasan sadržaj konzultacija, publiciranje-dostupnost svih materijala, jasan vremenski okvir (konzultacijski proces mora trajati najmanje 6 tjedana, a sastanci se moraju sazivati najmanje 20 dana ranije), objavljivanje povratnih informacija i rezultata konzultacija, uključivanje svih strana (dakle onih koji će biti pogođeni određenom političkom mjerom ili onih koji će biti uključeni u provedbu političke odluke).

Dosezi europskoga socijalnog partnerstva

Očito je da na političkoj razini ideja socijalnog partnerstva nikad nije bila upitna (socijalni se partneri spominju već u Rimskom ugovoru), ali i da je ta ideja doživjela veliki razvoj, pogotovo u 90-ima, jer od tada socijalni partneri dobivaju zakonodavnu moć, a socijalni i civilni dijalog postaju temelji dobre vladavine Zajednicom. Kakvi su praktični rezultati? Empirijska je provjera bogata i može se vidjeti dvojako: kroz uspjehe i probleme.

Prvo, ponešto o uspjesima.

Proces socijalnog dogovaranja, a to znači proces usuglašavanja vrlo različitih interesa nije nimalo lak ni jednostavan. Konzultacije socijalnih partnera vrlo dugo traju, ali su ipak rezultirale nizom usuglašanih sporazuma, koje je potom Europska komisija osnažila u vidu obvezujućih direktiva. Takve su odluke npr.

- o ustanovljenju radničkih savjeta u poduzećima (kojima se želi poboljšati sustav informiranja i savjetovanja);

- o neplaćenom roditeljskom dopustu (koji se, pored plaćenoga porodnog i roditeljskog dopusta može slobodno, zbog roditeljskih obveza, koristiti u trajanju od tri mjeseca od rođenja pa sve do osme godine djetetova života);
- o djelomičnom radnom vremenu (radnici zaposleni na djelomičnom radnom vremenu imaju proporcionalno svom radnom angažmanu sva prava ostalih radnika);
- o teretu dokaza kod spolnog uznemiravanja (gdje tužena strana mora dokazati da uznemiravanja nije bilo);
- o ugovoru na određeno vrijeme (radnici zaposleni na određeno vrijeme imaju prava radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme);
- o radnom vremenu (radnici ne smiju biti prisiljeni da rade više od 48 sati tjedno, moraju imati pravo na četiri tjedna plaćenog dopusta godišnje, pravo na 11 sati kontinuiranog odmora unutar 24 sata, pravo na odmor ako rad traje duže od 6 sati dnevno te ograničenje na 8 sati rada unutar 24 sata za noćnog radnika).

Uspjesi, međutim, ne poništavaju teškoće socijalnog partnerstva.

Zadovoljstvo ovim odlukama nije sveopće. Sindikati često optužuju poslodavce da u dijalog ulaze bez želje za postizanjem dogovora. Često se događa da pregovori propadnu. Nije riječ, dakle, ni o kakvom idealnom procesu, ali je riječ o tome da su načela politički jasna (nitko neće dovesti u pitanje socijalni dijalog kao takav), iako je njihova recepcija povezana s mnogim poteškoćama. Zanimljivo je u tom pogledu uočiti stanovitu kontradikciju u europskim zemljama: socijalni se dijalog na europskoj razini intenzivnije razvija upravo u trenutku kada socijalni dijalog u nekim zemljama

članicama dolazi u krizu. Kriza socijalnog dijaloga potaknuta je gospodarskom krizom i povećanim utjecajem neoliberalne ideologije koja smatra da socijalni dijalog i velika prava radnika, koja iz njega proizlaze, otežavaju tržišno djelovanje i time nužan gospodarski oporavak. Problem nastaje i zbog toga što je „stari“ socijalni dijalog, kakav se dosada primjenjivao, bio sukladan modelu države-nacije. Zbog novih se društvenih procesa uloga korporativnih partnera promijenila te oni sada moraju dijeliti moć ne samo s civilnim organizacijama, već i s novim razinama vlasti (nacionalnim, primjerice) te novim gospodarskim subjektima na globalnoj razini.

No, slika krize socijalnog dijaloga nije jednoznačna. U nekim je zemljama očito veća (Njemačka), dok neke zemlje smatraju da i u 90-im godinama 20. stoljeća svoj gospodarski razvoj mogu zahvaliti sporazumu socijalnih partnera (Irska, Nizozemska).⁶ Tim više postaje važan utjecaj europske razine, što potvrđuje tezu sve većeg broja autora da europska razina (instituiranjem na koordinaciji gospodarskog razvoja i socijalnih prava) još uvijek djeluje kao učinkoviti kontra-uteg globalizacijskim neoliberalnim pritiscima (Graziano, 2003.). Riječ je, dakle, o važnom društvenom nastojanju da se razvije novi oblik socijalnog partnerstva, primjeren širim integracijskim i dezintegracijskim procesima na europskoj i globalnoj razini.

Sažetak: što je socijalni dijalog?

Dosadašnja analiza upućuje na razvoj koji ide od socijalnih konzultacija socijalnih partnera pa sve do sveobuhvatnog socijalnoga dijaloga. Socijalni je dijalog, dakle, sve kompleksniji pojam koji u sebi uključuje pet međusobno povezanih elemenata:

1. Riječ je o tripartitnom odnosu jer se u upravljanju EU Europska komisija u bitnom oslanja na socijalne partnere;
2. Riječ je o jasno definiranom konzultacijskom procesu, jer su u člancima 137. i 138. Ugovora o EU točno navedena područja u kojima socijalni partneri moraju biti konzultirani;
3. Tradicionalno shvaćeni bipartitni odnos (poslodavci i sindikati) dobio je novu dimenziju njihovom zakonodavnom moći;
4. Socijalni dijalog na europskoj razini samo je proširenje socijalnog dijaloga koji postoji na nacionalnim i lokalnim razinama te unutar industrije, neovisno o njezinoj lokaciji;
5. Civilni je dijalog danas sastavni dio socijalnog dijaloga i na njega su pozvani svi.

Da bi socijalni dijalog mogao funkcionirati, moraju biti zastupljene neke osnovne pretpostavke:⁷

- a) Jake, neovisne organizacije radnika i poslodavaca, uz postojanje tehničkih kapaciteta za pristup relevantnim informacijama, kako bi mogli participirati u socijalnom dijalogu;
- b) Politička volja i želja za angažmanom u socijalnom dijalogu svih strana;
- c) Priznavanje osnovnog prava na slobodu udruživanja i kolektivnog pregovaranja;
- d) Odgovarajuća institucionalna podrška.

⁶ O iskustvima nekih europskih zemalja usp. i Cvitković, 2003.

⁷ Usp. Infocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration, www.ilo.org.

SOCIJALNI DIJALOG U POSTKOMUNIZMU

Iskustva novih članica EU

O tome u kojoj je mjeri postupak pridruživanja EU fokusirao socijalna pitanja te u kojoj je mjeri EU bila zainteresirana za promociju svoga socijalnog modela (a to znači i socijalnog dijaloga) u tranzicijskim zemljama koje su 1. svibnja 2004. godine postale njezine nove članice, postoje različita mišljenja. Najkritičnija i, čini se najutjecajnija, jest analiza mađarske autorice Z. Ferge, koja u politici EU prema zemljama kandidatkinjama prepoznaje dvostruke standarde. Naime, analiza procesa pridruživanja i redovitih izvješća o napretku tog procesa za pojedine zemlje pokazuje upadljivo odsustvo osnovnih elemenata europskoga socijalnog modela, odnosno koncepata socijalne pravde, solidarnosti, dijaloga, partnerstva, socijalnog uključivanja i sl. Suprotno tome, prema njezinom mišljenju, EU upadljivo inzistira na provedbi reformi prethodno preporučenih od strane svjetskih financijskih agencija (posebice Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda), a koje smjeraju većoj individualizaciji i privatizaciji, odnosno općenitom smanjenju socijalne solidarnosti (Ferge, 2000.).

Premda je ta analiza činjenično istinita, valja voditi računa o nekoliko bitnih društvenih okolnosti koje se uvjetovale razvoj socijalne politike u postkomunizmu. Prije svega treba razlikovati socijalnu politiku koja predstavlja dio zakonodavne stečevine EU (*acquis communautaire*), od politike koja se koordinira na razini Zajednice i koja nema obvezujući karakter. Riječ je o razlici između "tvrde" i "meke" politike, odnosno prava. Socijalni je dijalog dio *acquisa* (premda nisu neki njegovi važni elementi, kao npr. kolektivno pregovaranje), za razliku od europske strategije zapošljavanja ili, još više, zajedničke borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, politike koja

u Ugovoru EU ima institucionalnu podlogu, ali do kraja 90-ih još ne i obvezujući sadržaj. Taj će sadržaj u novim članicama naglašenije doći do izražaja tek od trenutka njihova punopravnog članstva. Drugo, ekstenzivniji razvoj europskoga socijalnog modela jest recentna društvena činjenica. Još do početka 90-ih godina 20. stoljeća malo je tko identificirao distinktivnost europskoga socijalnog modela, dok je on danas neizbježna tema svake socijalnopolitičke rasprave, neovisno o tome kako se ocjenjuju njegovi dosezi. Ponovno, o njegovom će se utjecaju određenije moći govoriti tek u budućnosti. Treće, istina je i to da se, barem početkom 90-ih, u gotovo svim postkomunističkim zemljama razvija blaža ili teža inačica "divljeg kapitalizma" unutar koga su dovedena u pitanja mnoga europska civilizacijska dostignuća. Naglasak je bio (potpomognut i svjetskim financijskim organizacijama) na razvoju tržišta, bez percepcije socijalnih posljedica takve sveobuhvatne društvene transformacije (Zrinščak, 2003.).

Neovisno o tome koliko su bile iskrene namjere EU da odmah promovira sve sastavnice svoga modela (ili je prevladalo shvaćanje da je prioritet gospodarsko-tržišna preobrazba), činjenica je da je EU odmah nakon pada komunizma nastojala utjecati na razvoj socijalnog dijaloga. Pri tome su u prednosti bile zemlje koje su već početkom 90-ih postale pridružene članice EU i time mogle koristiti njezine brojne fondove. Na primjeru Mađarske može se reći da je EU strategija počivala na četiri stupa (Ferge, Juhasz, 2004.). Prvo, Komisija je asistirala u povezivanju europskih socijalnih partnera s organizacijama sindikata i poslodavaca u tranzicijskim zemljama, kako bi ojačala njihovu suradnju i omogućila proces učenja i prenošenja iskustava. Drugo, inzistirala je na tome da socijalni partneri budu aktivno uključeni u proces pridruživanja EU. Treće, Europska komisija je pozvala socijalne partnere iz tranzicijskih zemalja

da participiraju u Europskom forumu civilnog dijaloga. Četvrto, osigurala je znatna financijska sredstva. Mađarska je, na primjer, participirala u dva PHARE⁸ programa koja su pomagala razvoj socijalnog dijaloga. U prvom razdoblju (1992.-1994.) za tu je svrhu odvojen 1 milijun ECU-a. U drugom razdoblju (1995.-2001.) PHARE nije fokusirao pitanja socijalnog dijaloga. Uvidjevši, možda, da je to bilo pogrešno, 2002. godine je izdvojeno 2,5 milijuna eura za razvoj sektoralnog socijalnog dijaloga, od čega je 0,5 milijuna osigurala sama mađarska vlada.

Pitanje ocjene rezultata ovih napora i dalje ostaje otvoreno. Detaljna analiza socijalne situacije u zemljama-kandidatkinjama (do 2004. godine) govori da je u njima, na formalnoj razini, uspostavljena institucionalna struktura socijalnog dijaloga (primjerice, formiranje tripartitnih nacionalnih vijeća), ali da sadržaj i društveni dosezi tog dijaloga i dalje ostaju više no sporni (Vaughnan-Whitehead, 2003.). Nekoliko je osnovnih problema koje dijele gotovo sve zemlje. Vlade, u načelu, ne žele učinkovito strukturirati socijalni dijalog te on previše ovisi o političkoj volji vladajućih stranaka o tome na koji način žele koristiti socijalni dijalog, tj. trenutnim političkim interesima. Veliki je problem primjena postojećih zakona, dogovora, politike i to posebice na nižim organizacijskim jedinicama. Ako se još množe reći da na nacionalnoj razini, barem formalno, djeluje socijalni dijalog, na razini industrije ili pojedinih poduzeća, on je gotovo posve nevidljiv. Stoga se može zaključiti da postoje elementi tripartitnog, ali ne i bipartitnog odnosa (poslodavci-sindikati) koji, kao što je već napomenuto, predstavlja izvorni vid socijalnog partnerstva. Sljedeći su primjeri znakoviti: broj sektoralnih ugo-

vora je u Češkoj Republici pao s 35 (1995.) na 22 (2001.), a u Mađarskoj s 24 (1992.) na 10 (1996.) da bi dosegnuo razinu od 19 (1999.), ali sa samo 11% radnika pokrivanih tim ugovorima (Vaughan-Whitehead, 2003.:244). Jedan od osnovnih razloga tome (uz nevoljkost većine poslodavaca i vlada da se zauzmu za socijalni dijalog) jesu fragmentirani i ideologijski podijeljeni sindikati. Premda je usporedba otežana (jer je stupanj sindikalnog članstva u komunizmu bio politički uvjetovan i nerealno visok), sindikati su kroz devedesete zabilježili veliki pad svog članstva što je, uz druge probleme njihova djelovanja (posebice slaba mobilizacijska moć), u bitnome otežalo ispunjavanje njihove društvene funkcije.

Hrvatska priča

Ako je, usprkos mnogim naporima, situacija vrlo upitna i u novim članicama EU, što reći za Hrvatsku gdje poznate društvene okolnosti te činjenica nepostojanja ikakvih institucionalnih odnosa s EU sve do 2000. godine (a što je osnovni uzrok ograničenim političkim i financijskim europskim utjecajima) nisu promicale usredotočenost na socijalni dijalog, kao jednog od bitnih elemenata društvenog razvoja?

Kao što je vidljivo iz dosadašnjeg izlaganja, socijalni je dijalog kompleksna društvena činjenica te ovaj dio rada neće ulaziti u detaljnu analizu svih njegovih aspekata, već će samo naznačiti najosnovnije kritične točke njegova razvoja, i to u dva osnovna vida: institucionalno-politički okvir te svijest o važnosti i pretpostavkama dijaloga (ili, europskim rječnikom: svijest o tome da je socijalni dijalog akter modernizacije i procesa upravljanja društvenim promjenama).⁹

⁸ PHARE (izvorno, *Pologne/Hongrie: assistance à la restructuration économique*, tj. pomoć gospodarskoj preobrazbi Poljske i Mađarske) postao je, ubrzo, izvor znatne financijske pomoći za sve tranzicijske zemlje koje su u 90-ima uspostavile institucionalne odnose s EU (što, nažalost, nije bio slučaj i s Hrvatskom).

⁹ Ovaj se dio rada oslanja u bitnome na sljedeće izvore: Cvitković, 2003., Cimeša, Marinković Drača, 2002., Đurić, 2002., Lisićar, 1999., Ministarstvo europskih integracija, 2003.

Institucionalni okvir socijalnog dijaloga začinje se u Hrvatskoj 1994. godine formiranjem Gospodarsko-socijalnog vijeća i određivanjem njegovih nadležnosti¹⁰ te sudjelovanjem socijalnih partnera u upravljanju izvorno tripartitnim organizacijama, kao što su zavodi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te zapošljavanje. Tijekom nekoliko sljedećih godina socijalni se dijalog gotovo u potpunosti iscrpljuje na razini formalno-deklarativnog djelovanja, bez ikakvih ozbiljnijih pomaka u sadržaju i oblicima rada. Najbolja ilustracija toga jest donošenje novoga Zakona o radu 1995. godine koji je, uz suglasnost i zadovoljstvo sindikalnih središnjica, zadržao brojna radnička prava, ali je bio u velikoj suprotnosti sa stvarnom socijalnom situacijom, kako na razini isključenih radnika, koji po činjenici nezaposlenosti ili rada na sivom tržištu rada nisu imali nikakva prava, tako i na razini upitne primjene i obrane zakonskih prava. Uz to, socijalnu scenu obilježuju već naznačeni problemi delegitamacije socijalnih vrijednosti, pada razine sindikalnog članstva, fragmentiranosti i podijeljenosti sindikata, nezainteresiranosti vlade i poslodavaca za socijalni dijalog i sl.

Politička involviranost sindikata u inaururaciji političko-društvenih promjena (primjer potpisivanja "Ugovora za pravednu Hrvatsku" između Saveza samostalnih sindikata Hrvatske i šest tada oporbenih političkih stranaka) omogućila je, promjenom vlasti početkom 2000. godine, daljnju dogradnju institucionalno-političkih okvira djelovanja, iako nije razriješila mnoge probleme sadržaja i društvenih dosega socijalnog dijaloga. Najvažniji elementi tog

novog okvira jesu Sporazum o gospodarsko-socijalnom vijeću i drugim oblicima socijalnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (NN, 88/2001.), potpisivanje sporazuma "Partnerstvo za razvoj" između Vlade, poslodavaca i četiri sindikalne središnjice te osnivanje Ureda za socijalno partnerstvo u Republici Hrvatskoj.¹¹

Opseg djelovanja novog okvira socijalnog dijaloga ubrzo je iskazao sve svoje krizne sastavnice, a što je kulminiralo istupanjem sindikata iz "Ugovora za pravednu Hrvatsku". U tome su se, zapravo, iskristalizirali svi drugi problemi odvijanja socijalnog dijaloga jer je jasno da se one ne može iscrpiti u djelovanju dvaju nacionalnih tijela. Analiza granskoga kolektivnog pregovaranja te radničke participacije na razini poduzeća daje još poraznije rezultate. Ne samo da sustavi kolektivnog pregovaranja nisu razvijeni, nego još veći problem predstavlja ideologijska pozicija socijalnih partnera, odnosno nepostojanje svijesti o važnosti i pretpostavkama socijalnog dijaloga. Veliki problem proizlazi i iz stava koji sugerira da je analiza pravno-institucionalnog okvira supstitut za analizu realnog stanja. Odgovori Vlade RH na upitnik Europske komisije u području socijalnog dijaloga sugeriraju takvu, potpuno nerealnu sliku: razvijen je političko-institucionalni okvir socijalnog dijaloga – dakle: socijalni dijalog je u Hrvatskoj na primjerenjoj razini (Ministarstvo europskih integracija, 2003.)!!!

Ilustraciju realnog stupnja socijalnog dijaloga i poštivanja radničkih prava može se ilustrirati jednim od rijetkih istraživanja na tu temu.¹² Istraživanje Svjetlane Šokče-

¹⁰ Usp. Narodne novine 10/1994., odnosno niz aneksa i izmjena u sljedećim godinama.

¹¹ Ured za socijalno partnerstvo trebao je biti najvažnija infrastrukturna podrška radu GSV-a, kao i drugim oblicima socijalnog partnerstva na nacionalnoj, područnoj i lokalnoj razini. Neka buduća analiza trebala bi razmotriti u kojoj je mjeri na aktivnosti Ureda uvjetovala činjenica da je njegov rad dominantno financijski i stručno pomogao USAID a ne, npr. EU. Usp. Izvješće o radu Ureda za socijalno partnerstvo, www.socijalno-partnerstvo.hr.

¹² Činjenica da teme socijalnog partnerstva i socijalnog dijaloga nisu teme znanstvenih istraživanja također je podatak vrijedan pozornosti.

vić iz Sindikata tekstila, obuće, kože, gume Hrvatske, pokazuje da, pored brojnih problema, jedan od osnovnih leži (iz perspektive predstavnika radnika) u kvaliteti komuniciranja u smjeru od poslodavca prema radničkim predstavnicima, koja pokazuje da je još uvijek zamjetan broj poslodavaca koji iskazuju samovolju u odlučivanju, onih koji izgovorima da nemaju vremena i da im se žuri poručuju radničkim predstavnicima da im dijalog s njima nije prioritet, kao i onih koji razgovaraju povišenim tonom.¹³ Nije potrebno napomenuti da je takvo ponašanje olakšano društvenim okolnostima (posebice visokom nezaposlenošću), kao i činjenicom da socijalni dijalog nije prioritetna društvena tema.¹⁴ No, pored mnoštva uspješnih primjera, i poslodavci izražavaju nezadovoljstvo ponašanjem radničkih predstavnika, posebice činjenicom da radnički predstavnici malo znaju o osnovama poduzetništva i da nisu spremni učiti.¹⁵ Odgovori radnika i poslodavaca na istovjetna pitanja isti su u samo 32% slučajeva, dok se o ostalim slučajevima u velikoj mjeri razlikuju. Nije li to najbolji pokazatelj nepostojanja dijaloga na regionalnoj i mikro-razini?

Ne treba zaboraviti da se civilni dijalog sve više razumijeva kao bitan dio socijalnog dijaloga. I u ovom području bilježimo mnoge probleme društvene uloge organizacija civilnog društva (Bežovan, 2004.). Premda je institucionalni okvir njihova djelovanja danas većinom zaokružen i čak vrlo povoljan, to ne znači da su razriješene mnoge dvojbe njihova društvenog djelovanja, koje

uključuju ne samo financijsku održivost ili njihovu kadrovsku ekipiranost, već i pitanja čemu li su one potrebne i nije li u mnogim područjima bolje razvijati (imati) državne, a ne nevladine, neprofitne strukture.¹⁶

ZAKLJUČAK

Naslijeđena ideja da su država/vlast dominantni društveni akteri i da o njihovoj "vladarskoj milosti" ovisi stupanj slabosti koji uživaju drugi društveni akteri snažno djeluje i danas. U podlozi je toga ideja o apsolutnoj vlasti, kako državnoj, tako i privatnoj. Pobjeda na izborima daje stranci pravo na neograničenu konzumaciju vlasti, a privatno vlasništvo daje pravo na neograničenu konzumaciju vlasništva. Da tome nije tako, barem u ovom drugom slučaju, upozorili su još stari Rimljani.¹⁷ Tipovi europske demokracije kojima težimo pokazuju da tome nije tako ni u prvom slučaju. Štoviše, dobre vladavine nema bez učinkovitog oslanjanja na socijalne i civilne subjekte, a civilni i socijalni dijalog pretpostavka su modernizacije društva, ekonomskoga i društvenog razvoja. Institucionalne pretpostavke i "duh" socijalnog dijaloga toliko se prožimaju da bez jednoga nema drugoga. Stoga, partneri koji vode dijalog moraju:

- biti jednakopravni;
- uvažavati se;
- ne smatrati se ideološkim/političkim neprijateljima;
- vjerovati u neke zajedničke ciljeve;

¹³ Usp. Info, 2004.a.

¹⁴ Do kakve promjene može dovesti činjenica da nešto postane prioritetnom društvenom temom pokazuje primjer nasilja u obitelji ili spolnog zlostavljanja djece, jer javna eksploatacija određene teme pomaže nalaženju primjerenih društvenih odgovora.

¹⁵ Usp. Info, 2004.b. O važnosti procesa učenja usp. i Šokčević, Zidanić, 2003.

¹⁶ Sa žaljenjem valja notirati činjenicu da se tema civilnog društva uopće ne spominje u Programu Vlade RH. Usp. Program Vlade RH u mandatnom razdoblju 2003-2007., www.vlada.rh.

¹⁷ "Pojmovno daje rimsko vlasništvo vlasniku načelno neograničenu i isključivu vlast na stvari. Unatoč takvom individualističkom stanovištu dovele su potrebe praktičnog života do stanovitih prisilnih ograničenja vlasništva, osobito vlasništva nekretnina." (Horvat, 1980.:124)

- znati da se moraju oslanjati jedni na druge;
- znati da bez suradnje i kompromisa nema budućnosti ni za koga.

Posljednja alineja na najbolji način sažimlje poruku: socijalni partneri nisu jedno,

oni nemaju iste ciljeve i iste interese, ali društvenog prosperiteta nema bez priznavanja tih različitosti i bez priznavanja nužnosti zajedničkog rada na izgradnji društvenog okvira života svakog člana određene zajednice.

LITERATURA

Baloban, S., Črpić, G. (ur.) (2004.) *O solidarnosti i supsidijarnosti u Hrvatskoj*. Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve, Kršćanska sadašnjost.

Bežovan, G. (2004.) *Civilno društvo*. Zagreb: Globus.

Cimeša, M., Marinković Drača, D. (2002.) *Socijalni dijalog u Hrvatskoj*. Istraživanje provedeno uz potporu Europske komisije. Radni materijal. Zagreb: SSSH.

Commission of the European Communities (2002.a) *The European social dialogue, a force for innovation and change. Proposal for a Council Decision establishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment*. Communication from the Commission. Posjećeno 15.2.2005. na web stranici Europske Unije: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10716.htm>.

Commission of the European Communities (2002.b) *Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. Communication from the Commission. Posjećeno 15.2.2005. na web stranici Europske Unije: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0277en01.pdf

Cvitković, A. (2003.) Socijalno partnerstvo i tržište rada. *Financijska teorija i praksa*, 4: 481-494.

Durkheim, E. (1972.) *O društvenoj podjeli rada*. Beograd: Prosveta.

Đurić, D. (2002.) Social dialogue in south-east European countries. *South-East Europe Review*, 3:19-52.

European Communities (1999.) *Forum Special. 5 years of Social Policy*. Luxembourg.

European Communities (2000.) *Social Policy Agenda*. Luxembourg.

Falkner, G. (1998.) *EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community*. London and New York: Routledge.

Ferge, Z. (2000.) *Social security reform: is it a different issue for accession countries?* Paper presented at the conference "Economic and social dimensions of EU enlargement", organised by the French Ministry of Economics and Industry, CEPS, ENEPRI, and CEPIL, Brussels, 16 November 2000.

Ferge, Z., Juhász, G. (2004.) Accession and social policy: the case of Hungary. *Journal of European Social Policy*, 14(3):233-251.

Graziano, P. (2003.) Europeanization or Globalization? A framework for empirical research (with some evidence from the Italian case). *Global Social Policy*, 3(2):173-194.

Hantrais, L. (1995.) *Social Policy in the European Union*. Macmillan Press Ltd.

Horvat, M. (1980.) *Rimsko pravo*. Zagreb: Školska knjiga.

Info (2004.a) Glasilo sindikata tekstila, kože, obuće, gume Hrvatske, 56, 15.3.2004.

Info (2004.b) Glasilo sindikata tekstila, kože, obuće, gume Hrvatske, 57, 1.5.2004.

Lisičar, D. (1999.) Tripartism and Industrial Relations in Croatia. In: Casale, G. (ed.), *Social Dialogue in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, CEET.

Međunarodna organizacija rada. (****). *Info-cus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration*. Posjećeno 15.2.2005. na web stranici Međunarodne organizacije rada: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/index.htm>.

Milardović, A. (1998.) *Socijalno partnerstvo. Austrijski magični trokut*. Osijek-Zagreb-Split: Panliber.

- Poole, L. (2001.) Germany: A conservative regime in crisis? In : Cochrane, A., Clarke, J., Gewirtz, S. (eds.), *Comparing welfare states*. Sage Publications.
- Puljiz, V., i sur. (2005.) *Socijalna politika. Povijest, sustavi, pojmovnik*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Radke, D. (1998.) *Uzori u tržišnom gospodarstvu: Socijalno tržišno gospodarstvo Savezne Republike Njemačke*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu.
- Sporazum o Gospodarsko-socijalnom vijeću i drugim oblicima socijalnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (pročišćeni tekst) (2001.) *Narodne novine* 88, 11.10.2001.
- Šokčević, S., Zidanić, J. (2003.) *Zajedno. Socijalni dijalog kao proces učenja*. Zagreb: TIM press d.o.o.
- Ured za socijalno partnerstvo u RH (2003) *Izvješće o radu ureda za socijalno partnerstvo u RH u razdoblju od 5. prosinca 2001. do 5. prosinca 2003. godine*. Posjećeno 15.2.2005. na web stranici Ureda za socijalno partnerstvo: <http://www.socijalno-partnerstvo.hr/download/IZVJESCE.zip>
- Valković, M. (ur.) (1991.) *Sto godina katoličkoga socijalnog nauka*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Vaughan-Whitehead, D. C. (2003.) *EU Enlargement versus Social Europe. The Uncertain Future of the European Social Model*. Edward Elgar.
- Vlada Republike Hrvatske (2001.) *Uredba o osnivanju Ureda za socijalno partnerstvo u Republici Hrvatskoj*. Posjećeno 15.2.2005. na web stranici Ureda za socijalno partnerstvo: <http://www.socijalno-partnerstvo.hr/ured/uredba.htm>.
- Vlada Republike Hrvatske (2003.) *Odgovori Hrvatske na upitnik Europske komisije*. Posjećeno 15.2.2005. na web stranicama Vlade Republike Hrvatske: <http://www.vlada.hr/default.asp?ru=242&gl=200310090000007&sid=&jezik=1>. Usp. i Odgovori Hrvatske na upitnik Europske komisije. *Socijalna politika* (2004.) *Revija za socijalnu politiku*, 11(2): 193-220.
- Vlada Republike Hrvatske (2003.) *Program Vlade RH u mandatnom razdoblju 2003-2007*. Posjećeno 15.2.2005. na web stranicama Vlade Republike Hrvatske: <http://www.vlada.hr/Download/2004/01/07/ProgramvladeRH2003-07.htm>.
- Wyatt, D. (ed.) (2002.) *EU Treaties & Legislation*. Oxford: Oxford University Press.
- Zrinščak, S. (2003.) Socijalna politika u kontekstu korjenite društvene transformacije postkomunističkih zemalja. *Revija za socijalnu politiku*, 10(2):135-159.

Summary

DIFFICULTIES OF SOCIAL PARTNERSHIP: THE EUROPEAN AND CROATIAN EXPERIENCE

Siniša Zrinščak

Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb

Zagreb, Croatia

This paper analyses the significance and social role of social partnership, primarily from the perspective of the European experience. Historically speaking, partnership is most clearly connected with the development of social-market economy and the principle of subsidiarity, as it was applied in Germany and other European continental countries after World War II. The same understanding of social partnership was built into the foundations of the establishment of the European Union. However, later development led to the expansion of the social roles of social partnership, so that they became not only the consulting partners, but equal actors in the process of governing the Union. Yet this process does not lack numerous difficulties. Social partnership is faced with constant questioning, as the old model of social dialogue was consistent with the national social models, which are being weakened today, due to processes of globalization and privatisation. In spite of its problems and understatements, the European experience is very important to post-communist countries, including Croatia. The post-communist development stripped many social values of legitimacy, which led to thorough social marginalisation of all non-state actors, especially unions and civil society organisations. Social dialogue is fostered only demonstratively, almost exclusively on the national level, and not on the level of companies, branches of industry and lower levels of government. Contrary to that, this paper warns that the social development of post-communist Croatia is significantly limited without a far greater role of social and civic partners, and that the existing political-institutional framework of the social dialogue should be filled with the appropriate content.

Key words: social partners, social dialogue, civil dialogue, EU, post-communism, Croatia.